

Bd. 13 (1939-1940), Vorwort und Einleitung

I. Vorwort

Das Anliegen der Reihe «Diplomatische Dokumente der Schweiz» ist ein wissenschaftliches und praktisches zugleich. Den verantwortlichen Herausgebern geht es darum, der Forschung und Praxis die amtlichen Quellen zur Verfügung zu stellen, die nötig sind für die Rekonstruktion und das Verständnis der aussenpolitischen Geschichte der Schweiz, eines neutralen Staates, der jedoch zutiefst ins internationale politische System verwickelt ist.

Das Unternehmen steht unter dem Patronat der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz; es fand die Unterstützung des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten¹ und die finanzielle Hilfe des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung wie auch das Interesse der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik. Die Verantwortung für die Publikation trägt eine nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz, in der alle betroffenen Kreise vertreten sind. Für die Periode 1848—1945 sind 15 Bände vorgesehen; mit der Bearbeitung sind die Schweizer Universitäten und Hochschulen betraut: Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg und Zürich, sowie das Büro der Publikationskommission und das Schweizerische Bundesarchiv. Die Reihenfolge des Erscheinens hängt ab vom Voranschreiten der Arbeiten innerhalb dieser Institutionen.

Die veröffentlichten Dokumente stammen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv, das die Akten von Parlament, Regierung und eidgenössischen Departementen (Ministerien) aufbewahrt. Die Schweiz hat eine Kollegialregierung, und alle Entscheide von irgendwelcher Tragweite fällt der Gesamtbundesrat. Darüber hinaus sind die verschiedenen Departemente und Amtsstellen von einem oder ändern Aspekt der schweizerischen Aussenpolitik betroffen. Demzufolge geben die veröffentlichten Dokumente nicht allein die Akten des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten wieder; ein beachtlicher Teil der Texte sind Akten der Regierung selbst — so die Sitzungsprotokolle und Entscheide des Bundesrates —, der verschiedenen Departemente und besonderer Ämter oder gar von Delegationen und Spezialmissionen, die der Regierung Berichte zukommen Hessen, selbst Briefe von Persönlichkeiten in amtlicher oder halbamtlicher Funktion oder gar von privaten Institutionen waren zu berücksichtigen.

Die Reihe strebt keine lückenlose Dokumentation aussenpolitischer Ereignisse aus schweizerischer Sicht an und kann auch nicht die ganze Entwicklung der eidgenössischen Aussenpolitik vollständig aufzeigen. Vielmehr versucht sie, die Grundzüge, die Leitideen und fundamentalen Gegebenheiten der internationalen Beziehungen der Schweiz in den verschiedenen Sparten zu illustrieren. Abgedruckt werden darum vornehmlich: Texte, die eine generelle Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik erkennen lassen oder die zu einem gegebenen Zeitpunkt diese Orientierung nachhaltig beeinflussen konnten; ferner Texte, welche die Rolle der Schweiz in der internationalen Politik zeigen oder Erklärungen bieten für die Haltung der Schweiz gegenüber wichtigen Geschehnissen oder Problemen; sodann Berichte und Lageanalysen, die originale Informationen enthalten oder die den neutralen Blickwinkel geben zu wichtigen Vorgängen; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen, die unerlässlich sind für das Verständnis des jeweiligen Geschehens.



Die Dokumente sind in chronologischer Reihenfolge abgedruckt, ausgenommen die Anhänge. Zur Erleichterung der Benutzung wird jeder Band mit einem thematischen Verzeichnis der Dokumente und einem Register ausgestattet. Im allgemeinen sind die Dokumente vollständig und in der Originalsprache abgedruckt. Gestrichene Abschnitte sind durch Auslassungszeichen in eckiger Klammer gekennzeichnet. Mitunter gibt eine Fussnote eine Zusammenfassung der Tilgung. Anrede- und Grussformeln wurden weggelassen ausser in Fällen, wo sie eine besondere Bedeutung zu haben scheinen.

Der redaktionelle Teil ist in der Sprache des Leiters des Bandes abgefasst und setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Text des Dokumentes (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokumentes gibt originale Auszeichnungen an (Unterstreichungen, Sperrungen). Eingriffe der Redaktion in den Dokumenten sind kursiv in eckiger Klammer gesetzt. Orthographie und Interpunktion wurden nur bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise einzig innerhalb des Textes vereinheitlicht.

Der Kopf der Dokumente enthält folgende Elemente: Archivsignatur, redaktioneller Titel — für Absender und Empfänger werden entweder die Initialen des Vornamens, Name und Funktion angegeben oder die betreffenden Amtsstellen —, Kennzeichnung der Textvorlage (Kopie, Minute), falls nicht das Original abgedruckt werden konnte, Gattungsbestimmung des Dokumentes, Ort und Datum seiner Entstehung. Der Titel enthält ferner, wenn die Angaben auf der Vorlage stehen: Klassifikation (vertraulich, geheim) oder Dringlichkeitsvermerk des Dokumentes, seine Ordnungsnummer, Paragraphen von Autor und Sekretariat und Inhaltsangabe des abgedruckten Textes (Randvermerk). Wörtlich wiedergegebene Titel, die auf dem Dokument selbst stehen, sind in aufrechten KAPITÄLCHEN gesetzt. Bei Anhängen, die im vorangehenden Haupttext hinreichend charakterisiert sind, wird auf eine Wiederholung der Angaben verzichtet. Die Organigramme am Ende jedes Bandes geben Aufschluss über die Struktur der Verwaltung und der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Ausland und des Auslandes in der Schweiz.

Der wissenschaftliche Apparat ist bewusst sparsam gehalten. Die Fussnoten wollen vor allem die Unzulänglichkeiten, die jede Auswahl mit sich bringt, beheben, indem sie die Fundstellen nicht veröffentlichter Dokumente angeben und auf amtliche Publikationen verweisen, die den Leser weiter führen können. Soweit möglich, wird auf Dokumente, die in den veröffentlichten Texten erwähnt sind, verwiesen, ausser wenn ihr Inhalt hinreichend aus dem Text hervorgeht. Die Formel «non reproduit / nicht abgedruckt» ohne Angabe der Herkunft heisst, dass sich die betreffenden Dokumente im selben Dossier befinden wie der veröffentlichte Text. Wo ein wichtig scheinendes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht ermittelt werden konnte, steht die Formel «non retrouvé / nicht ermittelt».

Diese paar Regeln sollen die Einheitlichkeit der Aktenpublikation sichern, die beinahe ein Jahrhundert umspannt; freilich haben die Herausgeber jedes Bandes die nötige Freiheit, um dem Geist der Epoche und der Vielfalt der Probleme, die sich dem Schweizer Volk und seiner Regierung stellten, Rechnung zu tragen.

Genf und Bern im September 1979

Nationale Kommission für die
Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz
JACQUES FREYMOND, *Präsident*
OSCAR GAUYE, *Vize-Präsident*

II. Einleitung

1939, 1940. Beklemmende Angst greift um sich. Sie entlädt sich im Entsetzen, als die Panzer dröhnen und Blut und Tränen fliessen. Es ist der entfesselte Wahnsinn eines von Leid übervollen Jahrhunderts. Die in diesem dreizehnten Band (hat die Unglückszahl rückwirkend Symbolwert?) gesammelten Dokumente der Reihe «Diplomatische Dokumente der Schweiz» widerspiegeln, vom ersten bis zum letzten, die Angst und Verstörtheit jener vierundzwanzig Monate. Angst und Verstörtheit der Völker, die physisch und moralisch in ein Elend gestürzt wurden, wie es sich niemand hätte vorstellen wollen. Angst und Verstörtheit auch der Regierungen, der zivilen und militärischen Behörden, die vor eine Verantwortung gestellt wurden, für die sie nicht immer gerüstet waren. Der Entschiedenheit der einen stand die Unentschlossenheit der anderen gegenüber. Auf die Illusionen, an die man sich klammerte, antwortete das Schicksal mit Hakenkreuz und Totenkopf.

Die Schweiz vermochte, oder verstand es, sich aus dem Krieg herauszuhalten. Das heisst aus der direkten und totalen Konfrontation mit den Waffen und denen, die sie handhabten. Die Schrecken des Krieges blieben ihr erspart. Wir, die Menschen von heute, wissen dies. Doch die Menschen, die in diesen beiden Jahren in der Schweiz lebten, wussten es noch nicht. Sie hatten sogar allen Anlass, das Schlimmste zu befürchten. Und diese mehrmals (schon im März 1939) konkret werdende Befürchtung lastet auf den Verfassern der hier abgedruckten Dokumente, selbst wenn es nur Schriftstücke täglicher Verwaltungsroutine zu sein scheinen. Die Angst wirkt sich, wie der Leser selbst feststellen kann, ganz unterschiedlich aus: Beim einen führt sie zu Erfindungsreichtum und zur Anspannung aller Kräfte; beim anderen zur Lähmung des Entscheidungsvermögens und zur Flucht ins Detail und in die Form, zum Versinken in der Illusion... Die Angst verrät die Charaktere, sowohl der Nationen als auch der einzelnen Menschen.

Die - wie lange noch? - vom Krieg verschonte Schweiz ist dennoch von ihm betroffen, sogar sehr konkret und unmittelbar. Diese offensichtliche Tatsache braucht nicht mehr hervorgehoben zu werden. Doch ist es wohl angebracht, sie genauer zu betrachten und in allen ihren Auswirkungen zu überprüfen. Dies möchte die Auswahl der hier vorgelegten Dokumente erreichen. Eine Auswahl, die wir so neutral, das heisst so realistisch wie möglich gestalten wollten. Eine Auswahl, die sich eng an eine tägliche, sich fortwährend schneller entwickelnde Wirklichkeit anlehnt. Nicht an die Wirklichkeit, wie sie von den Historikern bereits interpretiert wurde und nun vielleicht noch besser interpretiert werden kann, sondern an die Wirklichkeit, wie sie erlebt und wahrgenommen wurde von den grossen und kleinen, manchmal im Dunkeln bleibenden Akteuren, die wir hier zu Wort kommen lassen.

Die Probleme, mit denen die Schweiz im Krieg zu kämpfen hatte, sind Legion. Sie sind auch sehr viel stärker miteinander verquickt als in Friedenszeiten, so dass es schwierig wird, rein «diplomatische» Dokumente herauszufiltern, das heisst Dokumente, die ausschliesslich die diplomatischen Beziehungen der Schweiz mit der übrigen Welt zum Inhalt haben. So gut wie alles, was in der Schweiz geschieht, steht mit dem internationalen Geschehen in Zusammenhang, auf wirtschaftlicher wie auf kultureller, gesellschaftlicher und natürlich politischer Ebene. Umgekehrt wirken sich alle Beziehungen der Schweiz zum Ausland auch nach innen aus: auf das praktische Leben, auf die öffentliche Meinung, auf die Gefühle der Bevölkerung. Das Ausland verfolgt übrigens aufmerksammer denn je das innere Geschehen und versucht, es zu beeinflussen

und auszunützen. So ist die Diplomatie im klassischen Sinne nicht mehr alleine im Spiel. Jeder Verantwortungsträger muss, um seinen Dienst auszuüben, sich mit allem befassen: der Offizier mit Wirtschafts- und Informationsfragen, der Jurist mit humanitären Angelegenheiten, der Diplomat mit Schiffen und Kanonen, der Ingenieur mit Strategie, der Geschäftsmann mit dem Bild der Schweiz im Ausland, und so fort. Das Zusammenspiel funktioniert nicht immer reibungslos - unsere Dokumente zeugen davon.

Im Gewirr dieser sich überschneidenden Bemühungen gibt es gleichwohl feste Orientierungspunkte, konvergierende Linien. Da ist zunächst das Hauptthema Neutralität: Nachdem nicht mehr sicher ist, dass sie respektiert wird, verkündet man sie um so lauter. Sie bleibt jedenfalls, und nicht ohne Grosse, das Rückgrat der schweizerischen Aussenpolitik, als das Unheil aufzieht und dann losbricht. Gewiss, es sind Worte, die vom Lärm der Waffen übertönt werden. Doch sie sind überzeugend und entschieden. Sie werden begleitet von Aktionen zur Verteidigung des Hoheitsgebiets, auch des Luftraums. Es zeigte sich allerdings, dass die Erfordernisse der Neutralitätspolitik und die militärischen Massnahmen - zwei Seiten ein- und desselben Verteidigungswillens - in der Praxis schwer miteinander zu vereinbaren waren und zu Konflikten zwischen den zivilen Behörden und den militärischen Befehlshabern führen mussten. Die Situation war umso heikler, als sich dabei auch gegensätzliche Persönlichkeiten gegenüberstanden, die zudem Rücksicht zu nehmen hatten auf eine freie Presse und auf eine erhitzte öffentliche Meinung, die insgesamt einhelliger und kategorischer reagierte als die politisch Verantwortlichen. Jedenfalls hatte sie weniger Verständnis für diplomatische Feinheiten.

Das physische Überleben der Schweiz während des Kriegs ist ein ebenso wesentliches Thema wie die Neutralität, die ohne dieses Überleben sinnentleert wäre. Beides greift übrigens ständig ineinander, denn es geht auch um wirtschaftliche Neutralität. Erstaunt es da noch, dass wirtschaftliche Fragen in diesem Band der «Diplomatischen Dokumente der Schweiz» das Übergewicht haben? Einerseits sind diese Fragen komplex und oft technischer Natur, sie lassen sich also nicht in einem kurzen Brief oder Bericht abhandeln. Die internationale Lage, die sich schon vor dem Kriegsausbruch, dann aber besonders ab Frühjahr 1940 immer schneller entwickelt, verändert ständig die Ausgangsdaten; einmal lässt sie Verhandlungen festfahren, ein andermal führt sie zu fiebriger Verhandlungstätigkeit nach allen Richtungen. Ständig muss überall von vorn begonnen werden. Andererseits ist das physische Überleben der Schweiz die ständige Angst der Experten und der Unterhändler, auf denen die Verantwortung dafür lastet. Sie müssen nicht nur Einfallsreichtum, Zähigkeit und manchmal auch körperlichen Mut beweisen, sie haben sich auch täglich über das, was sie unternehmen, gegenseitig auf dem Laufenden zu halten und die oberste zuständige Instanz zu informieren - und das ist ein oft überforderter Bundesrat, der deshalb um so bereitwilliger den Beamten vertraut, sie aber nicht nach Belieben schalten und walten lässt.

Regierung und Verwaltung hatten mit zwei zusammenhängenden Problemen zu kämpfen. Das eine war, die Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und die Industrie mit Rohstoffen und Energie zu versorgen. Es galt, Handelsverträge abzuschliessen und - was weit problematischer war - den Transport über den Seeweg, die Schiene oder die Strasse zu bewerkstelligen. Trotz Requisitionen und Embargos Handelsschiffe zu chartern, Zusicherungen zu erreichen für die Benützung der Häfen und den ungehinderten Transport durch das Gebiet der drei benachbarten Mächte. Das Entgegenkommen dieser drei Mächte war unterschiedlich: Bei Italien war es bürokratisch, doch eindeutig; bei Frankreich

schikanös und schwankend; bei Deutschland auf Gegenleistung aufbauend. Erwin Matter, der Chef des Kriegs-Transport-Amtes, war pausenlos gefordert - er ist eine der zentralen Gestalten dieses Buches.

Umgekehrt mussten die schweizerischen Exporte auf höchstmöglichem Niveau gehalten werden. Um Devisen zu beschaffen, doch vor allem um die Fabriken laufen zu lassen und die Arbeitsplätze von fast der Hälfte der aktiven Bevölkerung zu sichern. Ungeachtet rückläufiger Bestellungen durch die traditionellen Kunden. Und ungeachtet der seit Kriegsausbruch bestehenden (französisch- britischen) Blockade und der darauf antwortenden (deutschen) Gegenblockade, in welche die kriegführenden Mächte - vor allem die ersteren - die Schweiz einzubeziehen gedachten, weil sie argwöhnten, das Land könne die ihm zugestandenen Güter in irgend einer Form wieder ausführen. Ab Juni 1940, als die Schweiz durch die Streitkräfte oder Einflussphären der Achsenmächte praktisch von der übrigen Welt abgeschnitten war, wurden parallele Verhandlungen auf drei Ebenen - Berlin, Rom und London - zum zermürbenden Geduldspiel unserer Diplomaten; übrigens sprangen ihnen der Stab der Handelsabteilung (Jean Hotz und Prof. Paul Keller) und der Delegierte des Vororts (sein Direktor H. Hornberger) bei, die trotz komplizierter Reiseverhältnisse überall gleichzeitig zu sein schienen. Mehr noch als alles Gold der Tresore war paradoxerweise die Rüstungsindustrie der Haupttrumpf der neutralen Schweiz: die legendären Kanonen von Oerlikon rissen sich die Armeen (einschliesslich der schweizerischen) buchstäblich aus der Hand...

Die genannten grossen Fragen bilden die bisweilen leidenschaftlichen, meist aber kalt analytischen Leitmotive der vorliegenden Sammlung. Andere, sich immer wieder neu stellende Fragen schieben sich dazwischen: Pressefreiheit, Flüchtlinge und Internierte, Beziehungen zur UdSSR usw. Aber auch zeitlich begrenzte Ereignisse, die allerdings von grösster internationaler Bedeutung sind und Politik und Diplomatie der Schweiz oft ratlos lassen: Francos Sieg in Spanien, die Zerschlagung der Tschechoslowakei, der Einmarsch in Polen und in Frankreich. Und hundert andere Einzelereignisse in der ganzen Welt - von der Mandschurei über Liechtenstein bis nach Costa Rica - die jedesmal in einem immer weniger beherrschbaren Globalzusammenhang zu beurteilen sind.

Diese Sammlung enthält natürlich nur eine Auswahl von Urkunden. Eine strenge Auswahl sogar: 429 Schriftstücke (ein paar zusätzliche wurden in den Anhang geschmuggelt) aus über 6000 Dokumenten, die sich bei unseren Recherchen angesammelt hatten. Wir wissen uns nach so unerbittlichem Aussieben nicht frei von jeder Willkür. Doch zumindest waren wir um Ausgewogenheit bemüht: Wir haben eine Gewichtung der Probleme vorgenommen, die uns so unmittelbar wie möglich ihrer Komplexität und Vielfalt zu entsprechen schienen. Wir haben uns an eine gleichmässige chronologische Aufteilung per Trimester gehalten, obwohl die Versuchung bestand, den «heissen» Zeiten mehr Raum zu geben. Der geographische Horizont bleibt zwar unvollständig, doch illustriert er immerhin eine Diplomatie bzw. eine Wirtschaftstätigkeit, die noch die hinterste Ecke Europas oder der Welt einbezieht. Dieselbe Sorge um Ausgewogenheit hat uns bewegen, auch Dokumente aufzunehmen, die einzeln oder in Sammlungen bereits vorlagen, insbesondere in den drei Zusatzbänden zu Edgar Bonjourns grosser *Geschichte der schweizerischen Neutralität* (Bände 7-9, 1974-1976). Die Versuchung war recht gross, den Leser so oft wie möglich darauf zu verweisen, um so noch unveröffentlichtes Material aufnehmen zu können. Doch wir hätten dadurch die Geschlossenheit und Lesbarkeit unserer eigenen Zusammenstellung beeinträchtigt. Wohl oder übel werden sich also Bonjourns Werk und unsere Sammlung, die beide nach verschiedenen Gesichtspunkten aufgebaut sind (die eine thematisch, die andere streng chronologisch),

am Arbeitsplatz des künftigen Forschers ergänzen müssen. Auch die vom Bundesarchiv herausgegebene Zeitschrift, *Studien und Quellen*, bringt gelegentlich Dokumente aus dem fraglichen Zeitabschnitt heraus; zum Beispiel über Entstehung und Inhalt der Rede General Guisans auf dem Rütli vom 25. Juli 1940 (ohne Text).

Es sei gleich verraten: Unser Band enthält keine einzige Bombe (auch wenn diese Höllenmaschine oft auftaucht, von Madrid bis Courrendlin). Wenigstens keine, die nicht schon entschärft wäre: General Guisans Kontakte zur französischen Armee zum Beispiel, seine Rütlirede, das deutsche Gold usw. Die Bedeutung des Bandes, wie wir sie sehen, liegt denn auch weniger in einzelnen sensationellen Enthüllungen durch dieses oder jenes Schriftstück, das irgendwelche Leichen im Keller zum Vorschein brächte. Sie liegt in erster Linie darin, die Fieberhaftigkeit einer Zeit der Ungewissheit und Angst deutlich zu machen. Wie in einem Film zu zeigen, wie man in der Schweiz die Ereignisse wahrnahm und wie in Wort und Tat darauf reagiert wurde. Die Perspektive ist die des täglichen Erlebens, in dem die unmittelbaren Sorgen mehr Raum einnehmen und mehr Sinn erhalten als die grosse Zusammenschau, die im ausgeruhten Kopf entsteht. In dieser Hinsicht, so glauben wir, bringt die vorliegende Sammlung ein neues Herangehen. Wir hoffen, dass es dienlich ist.

Aus Platzgründen haben wir die Anmerkungen auf das zum Verständnis der Texte und ihrer Rezeption durch die Adressaten erforderliche Mindestmass reduziert (Randvermerke sind aufgenommen; doch wurde darauf verzichtet, vom Adressaten vorgenommene Unterstreichungen anzugeben, mit denen insbesondere Giuseppe Motta sehr viel gearbeitet hat). Entsprechende Vermerke verweisen gegebenenfalls auf andere Schriftstücke, die dieselbe Angelegenheit behandeln, oder geben, falls diese nicht in die Sammlung aufgenommen werden konnten, die Archivnummer an. Kurze Angaben zu den Personen, Gesellschaften, Institutionen und Orten finden sich im Stichwortverzeichnis.

Es bleibt uns die angenehme Pflicht, zu danken.

In erster Linie der Eidgenössischen Technischen Hochschule, ihrer Leitung und ihrer Forschungskommission; sie hat die aufwendige Arbeit des Recherchierens, Sichtens und Aufbereitens der Dokumente finanziert. Und dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, der die Kosten der Publikation trägt. Unsere Kollegen von der nationalen Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz haben uns angeregt und sind uns beratend zur Seite gestanden - haben uns aber auf zuvorkommendste Art völlig freie Hand gelassen.

Danken möchte wir auch allen, die uns aus nah und fern ihr Wissen und ihre Zeit zur Verfügung gestellt haben: dem Personal des Bundesarchivs in Bern; unseren Kollegen vom Institut für Geschichte der ETH Zürich, H.W. Tobler, K. Urner, S. Winkler und Frau M.-C. Däniker, ausserdem unserer damaligen Sekretärin Fräulein Y. Angst für ihre unschätzbare Hilfe. Herrn Marc Perrenoud - er wurde uns freundlicherweise vom schweizerischen Nationalfonds zur Verfügung gestellt - besorgte mit seiner bei der Vorbereitung von Band 15 gesammelten Kompetenz und Erfahrung die Endredaktion des Manuskripts; ausserdem hat er sorgfältig die Drucklegung des Werkes beaufsichtigt. H. R. Hegi und vor allem Frau U. Ackmann-Bodenmann haben die Texte in deutscher Sprache noch einmal gelesen, Frau C. Krüttli-Tüscher die wenigeren in Englisch.

Und schliesslich unseren Lesern. Das Blättern in diesem Buch möge für sie ebenso anregend sein, wie für uns dessen Verwirklichung war. Gerne hätten wir ihnen Freude dabei gewünscht. Doch wie könnten wir Freude empfinden bei

so viel Angst und Not, die uns in diesem Buch entgegentritt: die Angst und Not
der Jahre 1939 und 1940.

Zürich, im Januar 1990

Jean-François Bergier
André Jäggi

(Übersetzung von Josef Winiger)